

**RISPOSTA DI ENEL AL  
DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE 683/2017/R/EEL DEL 12 OTTOBRE 2017**

**APPLICAZIONE DELL'APPROCCIO TOTEX NEL SETTORE ELETTRICO.**

**Primi orientamenti per l'introduzione di schemi di regolazione incentivante  
fondati sul controllo complessivo della spesa**

**PREMESSA**

L'Autorità nel documento di consultazione indica lo sviluppo infrastrutturale come uno degli obiettivi della nuova regolazione. Enel ritiene che tale obiettivo sia assolutamente prioritario considerati gli investimenti necessari per far fronte alle esigenze del sistema quali l'incremento della resilienza, l'integrazione della generazione distribuita, l'elettrificazione e la digitalizzazione delle reti.

Per sostenere tali investimenti è a nostro avviso indispensabile, come di seguito meglio specificato, rafforzare la regolazione degli output; tale regolazione infatti rappresenta l'unico strumento in grado di favorire adeguatamente gli investimenti definendone le relative priorità sulla base delle esigenze del sistema.

Non condividiamo invece, considerato anche il particolare momento di trasformazione del settore, l'ipotesi di introduzione di un sistema regolatorio come quello delineato nella consultazione che porterebbe un aumento del rischio regolatorio e quindi un quadro meno favorevole agli investimenti.

Infatti il percorso indicato non tiene adeguatamente in considerazione le complessità di un cambiamento così rilevante. Il processo che si propone di introdurre fa riferimento all'esperienza UK dove però è stato intrapreso un percorso molto più graduale sin dall'avvio della regolazione, su un periodo complessivo di circa 20 anni. A questo si aggiunga, così come riconosciuto dalla stessa Autorità, che un processo di questo tipo non può essere gestito senza un'adeguata struttura a supporto.

Peraltro, l'introduzione di tale regolazione in questa fase storica non è a nostro avviso giustificata neanche sul fronte degli incentivi all'efficienza in quanto e-distribuzione, che rappresenta quasi il 90% del settore, già mette in essere le migliori pratiche in termini di efficienza sia per quanto riguarda i costi operativi che per quanto riguarda gli investimenti.

In alternativa a quanto proposto in consultazione potrebbe essere valutata l'introduzione graduale di alcuni strumenti di regolazione meno rischiosi per il sistema nel suo complesso, che vadano comunque nella direzione di far evolvere l'attuale regolazione degli investimenti.

In ogni caso si ritiene che qualsiasi modifica strutturale della regolazione venga introdotta debba essere applicata a tutti gli operatori della distribuzione per evitare discriminazioni. Non risulta infatti accettabile applicare, seppur temporaneamente, sistemi regolatori profondamente diversi, e con differenti profili di rischio, ai diversi operatori, trattandosi peraltro in molti casi di società di grandi dimensioni quotate in borsa.

Di seguito riportiamo le nostre osservazioni e proposte suddivise nei seguenti paragrafi.

1. Considerazioni sugli obiettivi che l'Autorità si prefigge con il sistema TOTEX (punto 2.4 del documento di consultazione)
2. Considerazioni sugli strumenti di regolazione proposti per attuare il TOTEX (parte III del documento di consultazione)
3. Conclusioni

## **1. CONSIDERAZIONI SUGLI OBIETTIVI CHE L'AUTORITÀ SI PREFIGGE CON IL SISTEMA TOTEX (PUNTO 2.4 DEL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)**

Per semplicità gli obiettivi evidenziati nel punto 2.4 del documento di consultazione sono stati raggruppati in 4 categorie:

- favorire lo sviluppo infrastrutturale
- aumentare la produttività e l'efficienza dei servizi di rete
- evitare distorsioni e comportamenti opportunistici nella scelta tra costi operativi e investimenti
- migliorare la trasparenza e la prevedibilità del quadro tariffario

## **Favorire lo sviluppo infrastrutturale**

Come sopra riportato, Enel ritiene che il sostegno ad un adeguato sviluppo infrastrutturale rappresenti l'obiettivo primario della regolazione.

In primo luogo ricordiamo come il susseguirsi negli ultimi anni di eventi metereologici estremi, come le nevicate intense e le perduranti ondate di calore, renda necessari interventi volti ad incrementare la resilienza della rete che andranno ad affiancarsi ai tradizionali interventi di miglioramento della qualità del servizio. Questa tipologia di interventi determina forti investimenti in struttura di rete per mantenere elevati livelli di continuità e di sicurezza del servizio offerto ai clienti.

A ciò si aggiungano gli interventi per l'integrazione della generazione distribuita. Infatti, nello scenario al 2030 delineato nella Strategia Energetica Nazionale 2017, è previsto che le fonti rinnovabili raggiungano una quota del 55% sul totale dei consumi di energia elettrica in Italia, grazie ad un incremento di circa 30 GW di impianti fotovoltaici – quasi esclusivamente connessi alle reti di distribuzione - e di circa 10 GW di impianti eolici.

Ulteriori investimenti deriveranno dal progressivo aumento dell'elettrificazione della domanda di energia nei settori dei trasporti e del residenziale oltre che dalla rapida evoluzione nel processo di digitalizzazione delle reti sia dal punto di vista dei componenti che dei sistemi sia tecnici che commerciali.

Per far fronte a questi cambiamenti e garantire gli investimenti necessari al sistema è quindi fondamentale che le azioni del Regolatore siano rivolte ad una revisione organica della regolazione degli output, integrandola laddove incompleta, innovandola dove non più in linea con le esigenze dei clienti e definendola ex novo per gli ambiti dove è necessario continuare a supportare l'alto tasso di innovazione che ha sempre caratterizzato il settore della distribuzione elettrica italiana.

A tal fine riteniamo imprescindibile:

- i. Completare in tempi rapidi la definizione di schemi di incentivazione volti a favorire gli interventi di incremento della resilienza della rete. Seguendo le indicazioni fornite dal Ministero per lo sviluppo economico e le Linee Guida dalla stessa Autorità, ricordiamo infatti che e-distribuzione ha avviato dall'anno scorso un importante piano di interventi sulla resilienza che prevedrà un investimento complessivo pari a 250 Mln€ nel solo biennio 2017/2018. Pertanto è quanto mai urgente definire un meccanismo incentivante

per gli interventi “ad alto rischio” con effetto sugli investimenti complessivamente effettuati.

- ii. Prevedere, come proposto peraltro dall'Autorità, incentivi specifici relativi alla *customer satisfaction*, quali ad esempio il riconoscimento di premialità al raggiungimento di specifici target correlati al livello di soddisfazione dei clienti. Tali target potrebbero essere puntualmente individuati attraverso opportune indagini condotte in maniera mirata sui cluster di clienti (domestici, PMI, industriali etc.). Potrebbero inoltre essere previsti specifici incentivi sui tempi di connessione, prevedendo a tal fine una regolazione con premi e penali e/o corrispettivi differenziati in base ai tempi richiesti dai clienti. Per tali nuove tipologie di regolazione potrebbero essere previste da subito forme di sperimentazione in analogia a quanto già fatto per le interruzioni programmate.
- iii. Aggiornare l'attuale regolazione sulla continuità e qualità del servizio che ha portato notevoli risultati finora ma che è stata implementata oramai più di 15 anni fa, valutando l'opportunità di rivedere alcuni degli obiettivi oggi previsti, e laddove necessario, definirne di nuovi coerentemente con le esigenze indicate dagli utenti. A tale fine si ritiene necessaria una progressiva customizzazione degli obiettivi che dovrebbero essere quindi orientati verso le diverse tipologie di clientela. Nell'ambito di una revisione organica degli obiettivi da perseguire, una proposta potrebbe essere quella di rivedere gli attuali indicatori di qualità tecnica focalizzandosi sugli aspetti più di interesse per i clienti (es. interruzioni lunghe, prolungate ed estese e con preavviso) escludendo invece quelli sui quali i clienti non industriali hanno minore percezione (es. interruzioni brevi).
- iv. Introdurre opportuni meccanismi di incentivazione a sostegno dei processi di digitalizzazione e innovazione della rete. In merito Enel è favorevole all'introduzione di meccanismi di tipo output based che prevedano il trasferimento ai distributori di quota parte dei benefici per il sistema derivanti dagli investimenti realizzati.

### **Aumentare la produttività e l'efficienza dei servizi di rete**

L'Autorità individua, tra le priorità da perseguire nel processo di revisione dell'attuale quadro regolatorio, l'incremento della produttività totale dei servizi regolati. Su questo aspetto si ritiene utile richiamare il fatto che già oggi e-distribuzione mette in campo le migliori pratiche

in termini di efficienza, sia per quanto attiene i costi operativi che per quanto attiene gli investimenti.

Relativamente ai costi operativi, come evidenziato dalla stessa Autorità nella consultazione, e-distribuzione ha ottenuto significativi miglioramenti di efficienza attraverso costanti attività di riorganizzazione e di ri-ingegnerizzazione dei processi nonché attraverso l'adozione di soluzioni innovative.

Riteniamo importante rimarcare come tale processo di efficientamento sia avvenuto anche sugli investimenti, nonostante la presenza di una regolazione *rate of return*. Infatti, da un punto di vista di impostazione culturale, e-distribuzione ha da sempre operato perseguendo obiettivi di efficienza su tutti i costi, indipendentemente dal fatto che si trattasse di costi operativi o di investimenti. Peraltro, l'attuale regolazione incentiva comunque gli operatori a fare efficienza. Infatti l'efficienza negli investimenti permette di effettuare più interventi a parità di risorse, con effetti positivi dal punto di vista tecnico, economico, considerati gli incentivi riconosciuti per la qualità del servizio e reputazionale.

Coerentemente con tale approccio sono stati adottati nel tempo, e in particolare negli ultimi anni, importanti miglioramenti nelle politiche di approvvigionamento, favorendo maggiori economie di scala e una maggiore competitività nelle gare di acquisto. Le leve più significative hanno riguardato: (i) l'aggregazione della domanda e la centralizzazione delle funzioni di acquisto dei materiali a livello mondiale (ii), la riduzione delle tipologie di materiali acquistati, attraverso un processo di standardizzazione delle matricole (iii) l'ulteriore ampliamento del numero di fornitori che partecipano alle gare di approvvigionamento dei materiali e (iv) l'incremento della dimensione dei lotti per gli appalti dei lavori, in modo da favorire le economie di scala.

Considerando quanto sopra, riteniamo che il superamento dell'attuale schema di regolazione prospettato nella consultazione non porterebbe alcun beneficio ulteriore in termini di efficienza.

### **Evitare distorsioni e comportamenti opportunistici nella scelta tra opex e investimenti**

Nella consultazione si propone di definire in modo teorico i tassi di capitalizzazione ai fini tariffari, al fine di disincentivare eventuali comportamenti opportunistici degli operatori.

Tale ipotesi rappresenta un elemento di complessità, oltre a introdurre un ulteriore rischio per le imprese.

L'obiettivo che l'Autorità si prefigge potrebbe essere più facilmente raggiunto prevedendo forme di comunicazione periodica sui criteri di capitalizzazione utilizzati dalle imprese, criteri comunque in linea con i principi contabili internazionali e soggetti a controllo da parte delle società di revisione, con evidenza di eventuali discontinuità rispetto all'anno di riferimento dei costi ai fini tariffari.

In merito alle eventuali distorsioni tra le scelte di "make or buy", che il meccanismo proposto mira a superare, evidenziamo che già oggi le scelte delle imprese sulle soluzioni tecniche da adottare sono dettate esclusivamente da esigenze di tipo industriale e non su logiche di tipo opportunistico.

Si pensi ad esempio alle scelte fatte dalle aziende in merito alla esternalizzazione di alcune attività (es. autoparco) che sono andate ad incrementare le opex (su cui le imprese hanno incentivi all'efficienza) a scapito degli investimenti.

### **Migliorare la trasparenza e la prevedibilità del quadro tariffario**

Enel condivide la necessità di una maggiore trasparenza e prevedibilità sul processo di determinazione dei riconoscimenti tariffari adottati dal regolatore.

In tal senso, riteniamo opportuno definire, anche con la regolazione attuale, un modello di determinazione dei costi riconosciuti condiviso tra operatori e Autorità.

Tale modello consentirebbe alle imprese di definire e presentare all'Autorità, in analogia con quanto già avviene oggi per Terna, proposte tariffarie ai fini dell'aggiornamento dei ricavi di riferimento.

## **2. CONSIDERAZIONI SUGLI STRUMENTI DI REGOLAZIONE PROPOSTI PER ATTUARE IL TOTEX (PARTE III DEL DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE)**

Per semplicità gli strumenti di regolazione proposti nella parte III del documento di consultazione sono stati raggruppati in 3 categorie:

- Business plan, cost assessment e gestione delle incertezze
- Consultazione con gli stakeholders
- Incentivi al fast-track

Come già evidenziato in premessa, a prescindere dalle considerazioni di seguito riportate in merito alle proposte in consultazione, evidenziamo fin da subito che qualunque sia la revisione del quadro regolatorio che l'Autorità andrà a definire, questa dovrà essere applicata necessariamente a tutti gli operatori del settore onde evitare discriminazioni.

### **Business plan, cost assessment e gestione delle incertezze**

L'elaborazione di un business plan di dettaglio su un orizzonte di lungo termine sconta forti limiti nella significatività delle previsioni.

Pertanto basare un sistema regolatorio su tali strumenti risulta quanto meno rischioso, anche prevedendo opportuni meccanismi di gestione delle incertezze che inevitabilmente scontano rigidità e tempi che qualsiasi intervento di revisione regolatoria ex post richiederebbe.

Pertanto le incertezze che caratterizzeranno il settore saranno sempre più significative nello scenario di forte discontinuità previsto nei prossimi anni (sviluppo della generazione distribuita, nuove forme di autoconsumo, elettrificazione dei consumi con particolare riferimento alla mobilità elettrica, ecc.).

Per quanto riguarda il cost assessment, evidenziamo come qualunque metodologia di analisi (estrapolazioni da dati storici, analisi econometriche, uso di benchmark) sconti dei limiti metodologici che potrebbero condurre a valutazioni finali errate sui costi attesi delle imprese.

In merito giova ricordare che la stessa Autorità già nel 2008 aveva abbandonato la fissazione ex ante di target di riduzione dei costi operativi prevedendo la definizione di un X factor solo ex-post in funzione delle efficienze già realizzate. Questo perché in una situazione in cui le imprese avevano già realizzato importanti efficienze diventava difficile valutare l'entità di ulteriori possibili recuperi di produttività.

Quindi la definizione ex ante della baseline di costo risulta particolarmente critica e porterebbe ad un incremento del rischio regolatorio e dei possibili contenziosi.

Inoltre l'aspettativa che l'operatore sia in grado di battere i target di spesa definito ex ante dal regolatore, indicato nella consultazione come il presupposto per l'efficacia del meccanismo, si scontrerebbe con i ridotti residui margini di efficientamento del settore.

### **Rapporto con gli stakeholders**

Condividiamo l'esigenza di mettere in campo azioni di comunicazione verso gli stakeholder in merito agli obiettivi perseguiti dalle imprese. Evidenziamo invece i rischi che lo svolgimento di una consultazione pubblica dei business plan comporterebbe laddove i punti di vista degli stakeholders – portatori di singoli interessi – potrebbero essere in contrasto con gli obiettivi generali del sistema e compromettere la necessaria tempestività di realizzazione degli interventi.

A questo proposito si evidenziano le profonde differenze esistenti tra il settore della trasmissione e quello della distribuzione. Il primo infatti si caratterizza per un numero limitato di grandi interventi che impattano in modo significativo solo su una piccola parte degli stakeholder, mentre il secondo vede un'elevatissima quantità di investimenti parcellizzati che interessano potenzialmente la quasi totalità degli stakeholder.

Considerando quanto sopra, si ritiene che il business plan degli operatori debba riflettere, non le istanze presentate dai singoli stakeholder, bensì gli obiettivi definiti dalla regolazione in un'ottica di massimizzazione dei benefici a livello di sistema. Infatti solo la regolazione può garantire il perseguimento degli obiettivi ottimali per la totalità degli stakeholder, che possono non coincidere con quelli dei singoli attori coinvolti.

Pertanto si ritiene che gli stakeholders vadano coinvolti solo in un'ottica di comunicazione, e non di consultazione, secondo modalità definite dalle singole imprese, che possono



valutare le azioni di comunicazione più efficaci da mettere in campo sulla base delle caratteristiche dei propri clienti. Le attività di comunicazione svolte potrebbero poi essere oggetto di rendicontazione periodica nei confronti dell'Autorità.

### **Incentivi al fast-track**

L'ipotesi di adottare percorsi abbreviati di approvazione (c.d. fast track) per i business plan che garantiscono l'invarianza tariffaria o il contenimento degli investimenti rischia, a nostro avviso, di avere un effetto distorsivo sugli interventi proposti dagli operatori, peraltro in un momento storico in cui, come evidenziato dalla stessa Autorità, è invece assolutamente prioritario promuovere gli investimenti necessari per rispondere alle esigenze di sviluppo del sistema.

### **3. CONCLUSIONI**

Alla luce di quanto sopra evidenziato riteniamo prioritario intervenire sulla regolazione degli output al fine di incentivare gli investimenti necessari per rispondere alle esigenze del sistema.

Non condividiamo invece, considerato anche il particolare momento storico del settore, l'ipotesi di introduzione di un sistema regolatorio come quello delineato nella consultazione che porterebbe un aumento del rischio regolatorio e quindi un quadro meno favorevole agli investimenti.

Riteniamo invece maggiormente percorribile l'ipotesi di introdurre, con opportuna gradualità e in tempi adeguati, strumenti di regolazione meno rischiosi per il sistema nel suo complesso rispetto a quelli proposti nella consultazione che vadano comunque nella direzione di far evolvere l'attuale regolazione degli investimenti.